Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca
Carpeta Nº 2650 de 2013

Versión Taquigráfica N° 2098 de 2014

ENAJENACIÓN, GRAVAMEN Y ACTOS DE DOMINIO SOBRE PARCELAS QUE INTEGRAN LAS COLONIAS ENAJENADAS POR LA COMISIÓN ASESORA DE COLONIZACIÓN O LA SECCIÓN FOMENTO RURAL Y COLONIZACIÓN DEL BANCO HIPOTECARIO DEL URUGUAY

Modificación del artículo 5º de la Ley Nº 18.756, relativa a la autorización previa del Instituto Nacional de Colonización

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 7 de mayo de 2014

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante Mario Perrachón, Vicepresidente.
MIEMBROS:	Señores Representantes Atilio Antonio, Rodrigo Goñi Romero, Yerú Pardiñas y Pablo Vela.
INVITADOS:	Señoras, ingeniera agrónoma Jaqueline Gómez, Presidenta; ingeniera agrónoma Nilsa Pérez, Directora; doctora María del Rosario Pérez Quintela, Secretaria del Directorio y señor Julio Roquero, Director.

SEÑOR PRESIDENTE (Perrachón).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca tiene el agrado de recibir a la Presidenta del Instituto Nacional de Colonización, Ingeniera Agrónoma Jaqueline Gómez; a la Directora Ingeniera Agrónoma Nilsa Pérez; al Director Julio Roquero; y a la Secretaria del Directorio, Doctora María del Rosario Pérez Quintela.

SEÑORA GÓMEZ.- Agradecemos que nos hayan invitado, porque para las autoridades del Instituto Nacional de Colonización es bien importante tener la posibilidad de plantear su opinión respecto al proyecto de ley relativo a la modificación del artículo 5º de la Ley Nº 18.756.

Nosotros no estamos de acuerdo con la propuesta de ley que se está planteando. Para enmarcar nuestra posición, comenzaré destacando el concepto de colonización, aunque sé que es conocido por todos ustedes. Para ello leeré algunos artículos de la Ley Nº 11.029, que en su artículo 1º define ese concepto de la siguiente

manera: "A los efectos de esta ley, por colonización se entiende el conjunto de medidas a adoptarse de acuerdo con ella para promover una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación, procurando el aumento y mejora de la producción agropecuaria y la radicación y bienestar del trabajador rural".

Este es el marco en el que pensamos, actuamos y llevamos adelante la política del Instituto Nacional de Colonización. Esta es la definición que nos rige, que plantea algunas cosas que son importantes, como la subdivisión racional de la tierra, que se contrapone a los procesos de concentración; la adecuada explotación y los procesos productivos, que son una actividad importante, no solo para el Instituto, sino también para la economía nacional y para nuestro país en general; y la mejora de la calidad de vida y la radicación de la población en el medio rural, que también tiene que ver con el esfuerzo que hace el Estado para mejorar las condiciones de sus ciudadanos y la utilización de los recursos establecidos.

A su vez, el artículo 2º de la ley dispone lo siguiente: "Créase el Instituto Nacional de Colonización sobre la base de la actual Sección Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario del Uruguay. Dicho Instituto funcionará como ente autónomo, con personería jurídica capaz de todos los derechos y obligaciones que establecen la presente y demás leyes de la Nación [...]". Nosotros entendemos que la creación del Instituto Nacional de Colonización está dada por la Sección Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario y, por consiguiente, las parcelas y las colonias que fueron transferidas al Instituto Nacional de Colonización a través del artículo 108 de esta ley forman parte de sus bienes. Este es el eje argumental más fuerte en el que se basa nuestro desacuerdo con esta propuesta de ley.

Más allá de que la colonización trasciende al Instituto Nacional de Colonización -podemos remitirnos al Reglamento de Tierras de 1815-, debemos tener en cuenta que en nuestra legislación existe un conjunto de leyes que hablan del interés del Estado, en general, y de los legisladores, en particular, en armar una estructura para atender la racional subdivisión de la tierra, la radicación del trabajador, las mejores condiciones de vida y la producción. Esta fue una preocupación de muchos gobiernos y muchos legisladores. Por lo tanto, en ese conjunto de leyes que fueron pasando, la problemática de la concentración de la tierra también estaba pautada y era un tema de discusión. Si leemos la discusión parlamentaria de la Ley Nº 11.029, quedan de manifiesto las preocupaciones que existían, así como la necesidad de promover, asentar y generar productividad y trabajo. Esta situación determinó que, en 1948, el legislador resolviese crear un Instituto que es una institución muy diferente a un banco, ya que es un ente autónomo que centra sus intereses en lo colectivo. Es así que en el artículo 108 de la Ley Nº 11.029 se establece cómo estará constituido el capital del Instituto, y en su literal A) se expresa: "El capital del Instituto Nacional de Colonización lo constituirán:- A) Los bienes que actualmente integran el patrimonio de la Sección Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario del Uruguay -inmuebles, muebles, títulos, efectivo, créditos, acciones, cauciones, etc.[...]"; después habla de otros aportes.

Desde el punto de vista doctrinario el Instituto se crea a partir de las colonias que ya existían y que eran parte del Banco Hipotecario. Ese es el eje de la construcción de una institución que tenía que llevar adelante políticas de tierra, la distribución de esas tierras y procurar radicación. Por eso deciden crear un ente autónomo con un rol muy distinto al que tenía en el origen el Banco Hipotecario y al que tiene hoy día. A través de la Ley Nº 11.029 los legisladores de todos los partidos de ese momento definieron la afectación de la propiedad por interés colectivo, para que no subdivida y no se concentre. Esto se establece claramente en su artículo 70. Entonces, los dos artículos que dan eje al artículo 1º de la ley y que piensan en los fines colonizadores más concretamente son los artículos 35 -a través del 35 el Instituto puede hacer la opción de compra- y el 70, que establece la limitante de la autorización para vender, que es una afectación de la propiedad, pero en ninguno de los casos está cuestionada la propiedad de los colonos, sino que es una afectación de esa propiedad.

Pasados algunos años en que la intervención del Instituto estuvo más reducida, al igual que los recursos que le fueron adjudicados, se empezó a trabajar en la Ley Nº 18.187, que generó algunos problemas operativos, cuya corrección se buscó con la Ley Nº 18.756. Insisto en que el derecho de propiedad no está cuestionado en ninguna de ellas, sino que simplemente se restringe esa propiedad a la afectación de la Ley Nº 11.029, y esa restricción está en función del interés colectivo que está planteado en su artículo 70.

Estas dos últimas leyes permitieron avanzar en la mejora de la gestión del Instituto Nacional de Colonización y generaron seguridad jurídica a varios propietarios que estaban dentro de las tierras afectadas por la ley. A través de las mismas se regularizaron algunas situaciones que se venían planteando, al dar certeza a los

propietarios. Se regularizaron títulos de propiedad. Toda esa operativa se realizó sin ninguna dificultad y sin ningún inconveniente dentro del Instituto y se dieron autorizaciones para las ventas a aquellos que querían tomar ese camino. En realidad, el Instituto Nacional de Colonización ha hecho un esfuerzo muy importante en dar solución y respuesta concreta y favorable a que los propietarios puedan regularizar su situación, buscando todas las alternativas posibles, en el marco de la ley, y dando la oportunidad de avanzar en ese proceso de regulación que durante muchos años el Instituto no llevó adelante.

También hay algunas cuestiones que tienen que ver con las leyes anteriores que venían de la propia Sección de Fomento Rural y de Colonización, que pautaban algunas condiciones más o menos severas sobre el tema de la propiedad y la autorización de la venta de aquellos que accedieran a la tierra por esa vía. En realidad, en el conjunto de leyes que se fueron planteando, hay diferentes situaciones.

Este escenario de la Ley Nº 18.756 fue el resultado de una propuesta negociada. El Instituto Nacional de Colonización no generó la propuesta. Hubo una demanda de los actores y, frente a eso, el Parlamento nos convocó y nosotros hicimos nuestros planteos, pero la Ley Nº 18.756 fue una propuesta negociada, según la cual se podrían desafectar del Instituto Nacional de Colonización de la Ley Nº 11.029 aquellas fracciones cuyo crédito fue cancelado y escriturado antes de 1948. En realidad, fue una respuesta a una situación y un acuerdo que se negoció en ese momento, porque también teníamos distintas visiones de lo que estaba o no afectado por la ley.

Esa misma situación de tener cancelados los créditos y de la escritura antes de 1948 no es la que se da con el resto de las 150.000 hectáreas que provinieron del Banco Hipotecario del Uruguay. En realidad, esas 150.000 hectáreas que vienen del Banco Hipotecario del Uruguay no cumplen con las condiciones pautadas en la Ley Nº 18.756. Muchas de esas fracciones están en manos de colonos propietarios y otras son hoy propiedad del Instituto Nacional de Colonización y forman parte de las tierras que este sigue entregando en arrendamiento.

Nosotros entendemos que todas estas tierras -establecidas por el artículo 2º y por el artículo 108 de la Ley Nº 11.029- forman parte de una concepción de la colonización que tenía como objetivo construir colonias. Este fue el enfoque de colonia que se discutió cuando se trabajó la Ley Nº 11.029, de creación del Instituto Nacional de Colonización, en 1948. Se pensó en una colonia como un espacio de desarrollo integral donde, en realidad, convivieran distintas formas de tenencia -porque el propio Instituto posteriormente a 1948 también entregó en propiedad otras tierras- en un espacio de desarrollo integral. Se pensó en una unificación de un área de intervención donde se articularan las políticas públicas, donde la sociedad uruguaya invirtiera para poder generar trabajo, producción y mejores condiciones de vida. Por lo tanto, dentro de las 203.000 hectáreas que vinieron del Banco Hipotecario del Uruguay -las que salieron y las que hoy siguen bajo la afectación de la ley- hay un importante número de inversiones realizadas por el Estado uruguayo, que se dieron por la propia presencia de las políticas públicas llevadas adelante y de la intervención del Instituto Nacional de Colonización. O sea que todas las inversiones que realizó el Estado uruguayo en carreteras, caminos, escuelas, pasos, agua, electrificación y los recursos propios que invirtió el Instituto Nacional de Colonización en esas hectáreas son parte de la construcción de una colonia con escuelas, con familias, con sociedades de fomento, con centros de formación, con centros de desarrollo rural, con centros de desarrollo de la actividad cultural y con redes sociales. En realidad, son un proceso de construcción de ciudadanía dentro del medio rural.

Entendemos que estas fracciones y que las tierras que vinieron del Banco Hipotecario del Uruguay forman parte de una unidad, como lo establece la propia ley en distintos lugares. Concibe la intervención del Instituto Nacional de Colonización en un territorio pensando en el desarrollo rural, en el desarrollo integral de las personas, de las familias y de la sociedad en su conjunto, así como también en el aprovechamiento de los recursos y de las políticas públicas que se llevan adelante para dar mejores condiciones de vida y generar lo que es tan importante para la economía uruguaya, que son las mejoras de la producción y de la productividad en el medio rural.

Estas situaciones se han mantenido por la presencia del Instituto Nacional de Colonización, por la afectación de las colonias, por el enfoque de unidad de ese territorio y por el hecho de pensar que es un área de intervención de desarrollo. Consideramos que sacar del régimen de afectación de la Ley Nº 11.029 las hectáreas que venían del Banco Hipotecario del Uruguay iría en contra de los intereses colectivos que establece la Ley de Colonización y que se detallan en la exposición de motivos de 1948.

Los señores Diputados saben que la desafectación es una potestad que tiene el Directorio del Instituto Nacional de Colonización establecido por la Ley Nº 11.029. El Instituto ha hecho desafectaciones por distintas razones; siempre por situaciones excepcionales. Las pautas para la desafectación están establecidas en el artículo 73 de la ley. Hacemos un trabajo de estudio caso a caso. De acuerdo a las situaciones y al escenario que se presenta, nosotros tomamos esa decisión, inclusive, en base al planteo de los propietarios.

Lo que nos interesa es evitar una desafectación universal de más de 150.000 hectáreas, porque es seguro -basta ver los datos del Censo 2011 y la variación que se dio entre el año 2010 y el 2011- que lo único que se va a lograr es que esas tierras pasen a procesos de concentración y de extranjerización. La Ley Nº 11.029 ha sido un paraguas de protección para estos productores en situación de endeudamiento, hipotecas y ejecuciones en momentos de crisis del agro que todos conocemos y que no son tan lejanos en la historia.

La desafectación masiva llevaría a ese proceso de concentración y de extranjerización, que es una situación totalmente contraria a la función social de la propiedad de la tierra que establece la Constitución de la República de 1934 y, sin duda, va en contra de la propia Ley Nº 11.029.

Nosotros queremos dejar algunos datos en relación con el efecto que han tenido las dos leyes que rigen hoy. En primer lugar, voy a dar algunos datos globales del Instituto Nacional de Colonización.

Creo que no hay dudas en pensar que la intervención del Instituto Nacional de Colonización tiene trascendencia social, territorial y productiva en el país. Ha significado el resguardo de más de 500.000 hectáreas bajo la protección de la ley. Estas 500.000 hectáreas representan apenas el 4% de la superficie nacional, y están reservadas para productores familiares y trabajadores rurales. Es la aplicación y el logro de una política pública que tiene muchos años y que trasciende al propio Instituto Nacional de Colonización. Por lo tanto, el 96% de la tierra no está afectada a la Ley de Colonización. Entonces, con sus capitales, empresas y privados pueden accionar y comprar esas tierras en cualquier lugar del territorio nacional, cumpliendo con las normas, sin tener por qué ser afectadas por el Instituto. En el caso de las que son afectadas por el Instituto, la última decisión de la opción de venta es del Instituto Nacional de Colonización, tal cual lo estipula la Ley Nº 11.029.

Tenemos más de 567.000 hectáreas. El 25% total de la tierra que tiene hoy el Instituto Nacional de Colonización fue comprado en los últimos ocho años. Tuvimos años de mucha intervención, a principios del año 1948, en los que tuvo mucho peso la política pública en las políticas de tierra pero, posteriormente, tuvimos cinco años en que compramos 45 hectáreas. Terminamos el Ejercicio anterior, en 2013, con 16.000 hectáreas compradas para ser distribuidas entre productores y asalariados rurales.

Es un hecho que el Instituto Nacional de Colonización está llevando adelante una política pública de distribución de la tierra a productores y asalariados rurales. Estamos hablando de más de 5.000 colonos. Eso implica hoy más de 20.000 personas bajo el régimen de la Ley de Colonización, en un país que tiene una población rural dispersa del 5,3%, es decir, 175.613 personas, según el último censo del INE.

En relación con los efectos que han tenido las leyes que se han venido aplicando y que están vigentes hoy, queríamos dar algunos datos que permiten visualizar la dimensión del tema de las tierras del Banco Hipotecario del Uruguay dentro del Instituto Nacional de Colonización y la dimensión de las acciones de inconstitucionalidad que se presentaron, que muchas veces son el eje sobre el que se discute. Como decía, del Banco Hipotecario pasaron 203.000 hectáreas, y más del 50% de ellas fueron compradas a partir de 1940. O sea que no son las primeras compras de 1923, sino las efectuadas en los últimos períodos del Banco.

Son 22.000, aproximadamente, las hectáreas afectadas a la Ley Nº 18.756 -teniendo en cuenta las escrituras y todas las condiciones que planteé-, antes de 1948, con una superficie promedio de 95 hectáreas por predio. El resto sigue incluido en el Instituto Nacional de Colonización, en esas 500.000 hectáreas a las que me referí.

Las acciones de inconstitucionalidad del artículo 5º ascienden a dieciséis; dos son de la misma empresa. Muchas de las empresas que presentaron estas acciones son sociedades anónimas y tienen superficies que ascienden a mil, mil quinientas o dos mil hectáreas en una sola propiedad. Es bueno recordar que el Banco Hipotecario planteaba que había que entregar una sola fracción por colono. La idea es la distribución de la tierra y no la concentración en una sociedad anónima. No hay dudas de que las sociedades anónimas no son figuras legales que pueden estar al amparo de la ley de colonización. Lo que sucede es que eso se fue dando durante todo este período hasta que se aprobó la primera ley, en donde el proceso de regulación y control del

Instituto, por distintas razones -por las capacidades que tenía el Instituto en ese momento, por los recursos asignados-, no se llevaba a cabo sobre las tierras afectadas. Se encontró la forma de validar todos los contratos que existían y eso dio seguridad jurídica, inclusive a las sociedades anónimas que hoy están afectadas por la ley.

Uno de los casos de inconstitucionalidad fue desestimado. Por supuesto que existen algunas fracciones de 73 u 80 hectáreas. Es importante aclarar que el registro de propiedad se hace en base a los padrones. No podemos revisar qué superficie manejan las personas que interpusieron el recurso de inconstitucionalidad. No necesariamente esto es de una empresa de 73 hectáreas, sino que se trata de las hectáreas que estuvieron afectadas al Instituto Nacional de Colonización

También existió un proceso -que tiene que ver con este proceso de concentración histórica de la tierra- en el que se fueron comprando hectáreas linderas a la colonia. No podemos afirmar que se trata de pequeños productores. Diría que la mayoría, que son empresas importantes, tienen bastante superficie afectada por la ley y presentaron la acción de inconstitucionalidad del artículo 5º.

Hay quince casos que presentaron la acción de inconstitucionalidad con figuras jurídicas de sociedades anónimas, que sin duda no corresponden a la ley. No tenemos información sobre las otras personas.

¿Qué pasa con los que no presentaron la acción de inconstitucionalidad? Más de trescientos cincuenta productores convalidaron y regularizaron los títulos sin inconvenientes ni dificultades dentro del Instituto. Las personas que convalidaron tienen una superficie promedio de 129 hectáreas. Muchos otros hicieron regularizaciones de títulos y cambios de propiedad. Estos trámites son sencillos y tienen el apoyo de la División Jurídica del Instituto; hacemos todos los aportes posibles para solucionar estos temas.

Otros propietarios, por el artículo 5º, ofrecieron vender las tierras al Instituto. Me refiero a productores nacionales, extranjeros y a sociedades anónimas. Actualmente, hay un debate en torno a un predio que es de una sociedad anónima, enmarcado en el artículo 5º; lo tenemos que resolver. Un productor argentino de la Colonia 19 de Abril, colonia de productores familiares con veinte o treinta hectáreas de producción lechera, vino a vender el campo al Instituto. Es argentino y nada tiene que ver con el agro.

Otros propietarios afectados por la ley ofrecen las tierras y nosotros tomamos las decisiones. Si no la compra el Instituto, autorizamos su venta. Existen otros productores familiares capitalizados que pueden acceder a la tierra que se está ofreciendo. Todos los otros desarrollan su proyecto de vida y su proyecto productivo en las tierras de colonización que están afectadas y hoy no ven cuestionada su propiedad. Estos son la mayoría de los casos. El Instituto Nacional de Colonización ha hecho el esfuerzo por negociar, regularizar, convalidar y evitar todos los problemas para que los propietarios puedan desarrollar libremente el uso de sus bienes.

Muchos productores familiares que están bajo la órbita de la Ley Nº 11.029 se presentan al Instituto. Muchas veces, la afectación ha servido para proteger a estos productores familiares. Ellos venden la tierra y la entregan al Instituto Nacional de Colonización. La compran a un precio de mercado. El valor de tasación es de mercado y lo realizan los equipos técnicos del Instituto, con datos de la Dirección de Estadísticas Agropecuarias del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Se trata de datos de mercado con relación a las capacidades productivas de ese suelo, a la ubicación y a las condiciones de infraestructura que tiene el territorio. Muchos de ellos valoran como positivo que el Instituto vuelva a tener las tierras y se den a otros productores, brindándoles la oportunidad -como a ellos-, de generar un proyecto de vida, productivo y de asentamiento en el medio rural

Creo que la presencia de las dos leyes no ha sido una dificultad. Lo demuestran los casos y las características de la gente que se ha presentado a los procesos de inconstitucionalidad

Los productores familiares que no tienen relevo -este es un dato de la realidad dentro del agro- vienen sin ningún inconveniente. Es más: muchas veces los que son propietarios de las fracciones más pequeñas encuentran en el Instituto una protección que tiene que ver con el precio con que los otros privados le pueden pagar. Tenemos una tasación, un valor dado del bien. Protegemos que no se dé un proceso de concentración y avasallamiento de los derechos del propietario.

Por lo tanto, la dimensión de la inconstitucionalidad es bastante relativa y refiere a un sector muy concreto, con muy pocos casos, que sin duda tiene características de figuras jurídicas, que tienen más que ver con los

recursos que manejan los productores. Si pensáramos en la ley de colonización estos casos no deberían existir, pero en el marco de ir avanzando, consolidando una ley e ir regularizando la situación de los propietarios, se aprobó la aceptación de todos los contratos que se realizaron sin autorización del Instituto durante sesenta años.

SEÑORA PÉREZ QUINTELA.- Fuimos convocados para dar la opinión del Instituto sobre las modificaciones al artículo 5º de la Ley Nº 18.756.

Se modifica el artículo 5º eliminando el requisito de dejar fuera del régimen de la Ley Nº 11.029 a aquellos propietarios que cumplieron con todas sus obligaciones antes del 12 de enero de 1948.

Si bien el Instituto no promovió el artículo 5º, fue una solución a la que se arribó en el entendido de que de alguna manera se daba una solución a aquellas personas que habían adquirido sus predios y cancelado sus hipotecas antes de 1948, y no tenían idea de que estaban sometidos a la ley de colonización. No podíamos pensar que las personas que terminaron de pagaron sus hipotecas en el Instituto no sintieran que estaban vinculadas a él porque no siguieron pagando su cuota en el Banco Hipotecario o en algún otra institución.

Por otro lado, desde el Instituto, siempre, históricamente, se manifestó que el artículo 70 de la Ley Nº 11.029 comprendía la afectación de todas las fracciones que integran las colonias. La ley establece que todas las fracciones que integran las colonias están afectadas a los fines de interés colectivo que promueve la ley de colonización. Ese artículo se aplica inmediatamente a todos aquellos predios que estaban en una determinada condición. ¿En cuál? En la condición de ser integrante de una colonia.

No resulta convincente afirmar que la afectación y el régimen de autorización previa en los casos de enajenación, gravamen o cualquier otra forma de disfrute, al amparo de la legislación anterior a 1948, fuera a las fracciones que integraban las colonias antes de ese año porque en ninguna parte de la ley se hace alguna distinción. La ley nunca distingue en fracciones o colonias anteriores o posteriores a su creación. Siempre se entendió que todas las fracciones que integraban una colonia estaban afectadas a la ley.

En algunas oportunidades se ha utilizado el artículo 81 de la Ley Nº 11.029 argumentando que quedaban por fuera los casos de fracciones adquiridas por la Comisión asesora de colonización o la Sección Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario. Pero el artículo 81 refiere a la colonización y a las colonias, no a la regulación de las parcelas en particular. Refiere a operaciones ya concluidas o a contratos en vigencia, que son compraventas o hipotecas de los que el Instituto no había formado parte y, por lo tanto, no iba a modificar.

La posición institucional siempre fue que todas las fracciones estaban afectadas a la ley. Problemas de gestión, de falta de herramientas y de control hicieron que se dieran una cantidad de situaciones que generaron negocios en infracción, que por ley pasaban a ser nulos. Eso motivó la promulgación de la Ley Nº 18.187, que mejoró mucho las herramientas con las que contaba el Instituto para controlar, y despejó las dudas que se generaban en los propietarios, es decir, si tenían que ofrecer o no, si tenían que pedir autorización o no; a partir de eso, quedó claro.

El artículo 15 de la Ley Nº 18.187 intentó aclarar esas situaciones dudosas y también evitar, de alguna manera, los problemas en que se encontraban aquellos propietarios cuyos escribanos les decían que no se había pedido autorización al Instituto, por lo que el título era nulo. Cuando se promulgó la Ley Nº 18.187 se presentaron recursos de inconstitucionalidad y tres sentencias rechazaron las acciones de inconstitucionalidad. Luego cambia la integración de la Suprema Corte de Justicia, se declara inconstitucional el artículo 15 y en las sentencias se establece que no es inconstitucional por violar el principio de igualdad, ni por violar el principio de no retroactividad, ni porque no vulnera el derecho de propiedad, determina que puede ser legítimamente restringido y establece la inconstitucionalidad derivada del principio de seguridad jurídica. ¿Por qué? Porque dicen las propias sentencias que hay contratos que quedan fuera, en infracción, que se mantienen en una indefinición y que serían nulos, como por ejemplo las hipotecas, y creo que refiere puntualmente a traba de embargos y fraccionamientos.

Para solucionar esa problemática se intentó la solución del artículo 5º de la Ley Nº 18.756. En el artículo 6º el legislador convalidó por ley todos los contratos y situaciones que habían quedado en indefinición o en infracción. Ahora surge el inconveniente de la declaración de inconstitucionalidad del artículo 5º, y por la

integración de la Suprema Corte de Justicia, todos los casos que se presentaron -fueron pocos pero existieron- se trataron por igual, sin verificar demasiado los argumentos. Es decir que sacaron una o dos sentencias y luego todas se remitieron a los textos de las primeras. De esa manera, hoy se genera esta situación con el planteamiento de este proyecto que hace que estén desafectadas de la ley todas las fracciones que integran las colonias que hayan sido enajenadas por la Comisión Asesora de Colonización o por la Sección Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario del Uruguay.

Entendemos que este artículo es como borrar de un plumazo un instituto que es muy caro a los intereses de la colonización y que, en definitiva, no está respaldado por ningún interés colectivo o bien común. En realidad, si se lee la exposición de motivos se puede concluir que se trata de motivos concretos, puntuales y de intereses particulares y económicos. Creemos que se va más allá de los efectos de la sentencia de declaratoria de inconstitucionalidad, porque esa sentencia no deroga la ley, se aplica a un caso concreto respecto a determinado propietario, que es quien hace la acción con relación a un determinado inmueble; además, las sentencias que se dictaron refieren exclusivamente al requisito de autorización previa para enajenar y no a los demás, como gravamen, subdivisión o cesión en cualquier forma de disfrute. Vale decir que la Suprema Corte de Justicia no declara los inmuebles salidos de la ley sino que simplemente dice que el señor Fulano, respecto del inmueble tal, no tiene que pedir autorización para venderlo. Ese es el sentido de la sentencia de inconstitucionalidad.

Por lo tanto, nos parece que este proyecto del que se nos pide opinión vulnera principios muy caros para la colonización y realmente no encontramos una buena razón, convincente, para apoyarlo o estar de acuerdo.

SEÑORA GÓMEZ.- Tal como lo expresamos anteriormente, el Instituto es un Ente Autónomo, una institución pública, y la verdad es que lo que nos mueve a brindar esta argumentación y realizar este planteamiento es priorizar el interés colectivo versus el interés individual. El planteamiento que realiza el Instituto se basa en la defensa del interés colectivo y del principio de la función social de la tierra, que es el eje de la intervención que ha desarrollado todos estos años. Por eso es que planteamos nuestra disconformidad con el proyecto de ley propuesto.

SEÑOR GOÑI ROMERO.- Hemos escuchado a la señora Presidenta realizar todo un alegato en defensa del Instituto Nacional de Colonización pero eso no está en discusión aquí. De lo que se trata es de que la Suprema Corte de Justicia ha dado la razón a ciudadanos que entienden que una ley votada aquí es inconstitucional, y la inconstitucionalidad no es relativa, como se ha afirmado, sino que simplemente es eso: inconstitucionalidad. El principio que se pretende imponer en la ley no está de acuerdo con lo que la Carga Magna establece. Tan simple como eso. Lo que debe decidir este Parlamento es si reconoce que ha votado una ley que la Suprema Corte de Justicia, en reiteradas oportunidades, ha encontrado inconstitucional. Se hizo toda una nueva exposición en relación a temas que hemos discutido hasta el hartazgo en esta Comisión. Honestamente, harta volver sobre los mismos temas dos, tres, cuatro, cinco, seis, siete o diez veces. Yo no sé cuánto llevamos discutiendo al respecto en esta Comisión. Quizás piense esto porque yo la integro desde el período anterior y los temas se reiteran y se reiteran, pero siempre se da la misma discusión. Aquí de lo que se trata es de que el Instituto Nacional de Colonización entiende que hay una servidumbre en donde el legislador no la puso.

No voy a leer sentencias pero una de ella expresa que la disposición transcrita impone nuevas exigencias -lo destaco- y violenta los derechos adquiridos por el accionante al lesionar derechos adquiridos con anterioridad a la vigencia de la Ley Nº 11.029. La salvedad hecha por la norma contenida en la última ley -la Nº 18.756- que declara no comprendidos en el régimen de la Ley Nº 11.029 a los bienes adquiridos con anterioridad al Banco Hipotecario, cuyos propietarios hayan cumplido con todas su obligaciones al 12 de enero de 1948, modifica retroactivamente las condiciones de enajibilidad de aquellos inmuebles adquiridos con anterioridad a la ley de colonización, violentando derechos adquiridos de sus titulares que bajo otro régimen jurídico los compraron al Banco Hipotecario y cuyo precio terminaron de abonar luego al Instituto Nacional de Colonización por imperio de lo establecido en la Ley Nº 11.029. Eso es lo que está diciendo la Suprema Corte de Justicia.

Se insiste en que el Instituto Nacional de Colonización se integró con los bienes que formaban parte del patrimonio de la cartera del Banco Hipotecario del Uruguay, con las propiedades y los créditos que tenía y es así, pero no con las propiedades que ya habían sido enajenadas por el Banco Hipotecario del Uruguay, porque

no se puede transferir lo que no es propio. Mal pudo haber transferido el Banco Hipotecario del Uruguay al Instituto Nacional de Colonización bienes que ya no tenía porque los habían vendido. El hecho de que tenía un crédito a cobrar es real, y por eso se vincularon al Instituto, porque el Banco Hipotecario sí cedió el crédito al Instituto Nacional de Colonización y este se lo cobró en buena ley, porque era dinero respecto a lo que el legislador dijo: "De aquí en más esto no es del Banco Hipotecario y va a ser del Instituto Nacional de Colonización". ¿Eso hizo que a partir de allí se levantara una servidumbre en la propiedad? No, porque la ley lo dejó claro y la Suprema Corte de Justicia nos lo está diciendo. Se puede pensar que el interés colectivo prima sobre el individual; se pueden tener todas las posiciones filosóficas que se quiera, pero eso ya no está en discusión. Lo que aquí está en discusión es si como legisladores, como Parlamento nacional, vamos a seguir manteniendo una norma que hemos votado y que en reiteradas oportunidades la Suprema Corte de Justicia ha dicho que es inconstitucional. De eso se trata este proyecto.

Personalmente quería conocer la opinión acerca de otros temas que planteó la Asociación de Escribanos con relación a las sanciones, ya que ahora se carga con nulidad retroactiva a fracciones de más de mil hectáreas que fueron vendidas, para las que no se requirió el consentimiento previo del Instituto Nacional de Colonización. Esa sanción es nueva, se le da retroactividad, y obviamente, si hubiera casos de ese tipo van a ser declarados inconstitucionales. Pero la verdad es que después de la opinión de la señora Presidenta y de la asesora letrada, en la que manifiestan su parecer, su subjetividad, y explican cómo deben ser las cosas a su juicio, sin tener en cuenta lo que las cosas son y cómo la Suprema Corte de Justicia nos está diciendo que deben ser, entiendo innecesario formular las preguntas que pensaba realizar. Creo que este es un tema que deberemos resolver en la Comisión porque la verdad es que la opinión del Instituto ya me ha quedado clara.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pensé que el señor Diputado Goñi Romero iba a finalizar formulando alguna pregunta a la delegación visitante.

SEÑOR PARDIÑAS.- Doy la bienvenida a la delegación del Instituto Nacional de Colonización. Una vez más es un gusto estar discutiendo estos temas que creo que podemos seguir debatiendo sin hartazgo, porque realmente hacen a la construcción de un país diferente y a una mirada nueva, con la consolidación de un país que entienda que la tierra es un bien social y, por ende, como se ha expresado en sentencias de la Suprema Corte de Justicia, un bien por el cual no hay derechos absolutos sino que el Estado siempre puede innovar cuando prima el interés general.

Creo que este no es el momento de discutir en Comisión; siempre hemos procurado no debatir los temas delante de las delegaciones sino centrarnos en el asunto por el cual se las convoca, permitir que expongan y realizar preguntas para profundizar en aspectos que no queden claros. Por eso no vamos a brindar nuestra opinión sobre algunos de los elementos que ha planteado el señor Diputado Goñi Romero, que hacen al debate y a la consideración del tema en profundidad.

Creo que hoy en esta Comisión escuchamos una posición del Instituto Nacional de Colonización que no viene de esta administración sino casi desde su propia creación. Basta con ver antecedentes para comprobar que han quedado remarcadas posiciones institucionales -reitero, no privativas de quienes están al frente del Instituto- acerca de cuál es el concepto de colonización y cuáles son las fracciones que integran la colonización.

En ese sentido, en primer lugar, en los casos en que ha habido oferta al Instituto, amparado en el artículo 5º, quisiera saber cómo se han resuelto, es decir, cuáles son los casos que señalaba la Presidencia.

En segundo término, en lo que refiere a la otra posibilidad de intercambiar sobre otros aspectos de la Ley Nº 18.756 que, como referenciaba el señor Diputado Goñi, fueron planteados en momentos en que concurrió la Asociación de Escribanos del Uruguay, no tengo ninguna motivación al respecto, pero no voy a coartar la posibilidad de que se pueda preguntar sobre este tema. No sé si la delegación está en condiciones de responder al respecto.

Quiero dejar constancia de que la sentencia de la Suprema Corte de Justicia no es que haga que la inconstitucionalidad sea relativa. Pero sí hemos visto que depende de cómo esté integrada la Suprema Corte de Justicia para que se entienda de una u otra manera el imperio de la norma constitucional. Quiere decir que no es que sea relativa la inconstitucionalidad sino que se aplica bajo algunas miradas que pueden hacer cambiar los resultados de la sentencia. En ese sentido, la Comisión tiene varios ejemplos al respecto, y ni qué

hablar el Instituto Nacional de Colonización que en lo que refiere a la tierra tiene varias sentencias, como lo señalara la doctora Pérez Quintela para un lado y para otro.

Es más: en un informe que el doctor Ernesto Abisab presentó en la Comisión del Senado de la República él mismo establece en el punto c) que resulta claro que el criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia en un comienzo era no hacer lugar a la solicitud de inconstitucionalidad, pero posteriormente el criterio adoptado a partir de una nueva integración de dicho organismo judicial fue de hacer lugar. En esto no es que haya relatividad sino que depende de quién interprete la norma para que existan mayorías o minorías a favor o en contra de una sentencia.

SEÑORA GÓMEZ.- Quisiera hacer una aclaración en relación a lo manifestado por el señor Diputado Goñi.

Muchas veces planteamos la actuación del Instituto Nacional de Colonización en relación al costo país y al costo del Estado en términos generales del desarrollo de las políticas públicas y el esfuerzo que hace el Estado en todos los momentos más allá de los Gobiernos en llevar adelante mejores condiciones de vida para la gente.

En cuanto a los bienes ya enajenados que no se pueden transferir al Instituto Nacional de Colonización y a las acciones de los contratos que fueron anteriores a la Ley Nº 18.756, se discutió y se trabajó en dicha norma, a fin de resolver las irregularidades de los contratos que no habían sido autorizados por el Instituto Nacional de Colonización. Por lo tanto, se convalidaron todas las irregularidades, es decir, todos los contratos que estaban en situación de irregularidad se convalidan con las leyes que ya están establecidas. O sea que hoy, en realidad, la dificultad del contrato no existe. Nosotros registramos las sociedades anónimas, las SRL, todas las figuras legales que tienen un título de propiedad en una tierra afectada por el Instituto Nacional de Colonización; todas esas acciones están totalmente convalidadas. La propia Ley Nº 18.756 sacó de la afectación del Instituto Nacional de Colonización esas 22.000 hectáreas que ya estaban escrituradas antes de 1948.

En cuanto a la información solicitada por el señor Diputado Pardiñas, cabe señalar que las ofertas al Instituto Nacional de Colonización han sido diversas. Muchas veces, el Instituto en su plan estratégico de estos últimos años ha definido la importancia de la reconstitución de las colonias, por lo que hoy estuvimos conversando acerca de la significación de la colonia como un espacio de integración y desarrollo rural. En muchas de las oportunidades hemos hecho opción de compra. En otras oportunidades, cuando el negocio viene más trabajado y se presenta un productor familiar, capitalizado, que puede comprar las 40 hectáreas que está poniendo en venta un colono, dejamos de lado ese proceso de que pase de nuevo a manos de otro propietario en el entendido de que esta construcción de las colonias y del proceso colonizador se da -y se tiene que seguir dando- en esa convivencia entre los propietarios y los arrendatarios, como una forma de ir construyendo la vinculación entre la propiedad privada y las tierras que están en manos del Instituto.

En general, intentamos hacer opción de compra, si es que no hay un productor familiar capitalizado que ofrece comprar. En ese caso, muchas veces preferimos que el otro productor lo compre para mantener la estructura que mencionamos. A veces depende de la disposición de los recursos que tenga el Instituto Nacional de Colonización en ese momento, de la dimensión de la superficie que se esté presentando o del costo total del bien que está en discusión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos vuestra visita y nos mantendremos en contacto con intenciones de aclarar dudas al respecto de este tema.

Se levanta la reunión.